

Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Amsterdam houdende regels omtrent toerisme (Verordening op toerisme in balans Amsterdam)

De raad van de gemeente Amsterdam,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 22 juni 2021 gelet op artikel 9 tot en met 11 van de Verordening op het burgerinitiatief, het volksinitiatief en het referendum en artikel 149 Gemeentewet besluit de volgende verordening vast te stellen:

Verordening van de raad van de gemeente Amsterdam houdende regels over Toerisme in Balans Amsterdam

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

In deze verordening en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. bandbreedte: de onder- en bovengrens van het totaal aantal toeristenovernachtingen per jaar waarbinnen er balans wordt geacht te zijn tussen de belangen van bewoners, ondernemers en bezoekers op gemeenteniveau;
- b. toeristenovernachting: iedere overnachting binnen de gemeente tegen een vergoeding die niet resulteert in een verblijf van meer dan 60 dagen;
- c. dagbezoek: een bezoek van meer dan 2 uur aan de gemeente met een toeristisch motief zonder overnachting;
- d. toeristische draagkracht: de toeristische druk die een wijk kan dragen zonder dat het (significant) ten koste gaat van de leefbaarheid;
- e. toeristische druk: het effect op de openbare ruimte in een wijk veroorzaakt door dagbezoeken en/of toeristenovernachtingen op basis van objectieve waarnemingen van het aanbod en gebruik van voorzieningen gericht op toeristen, zoals verder gespecificeerd in artikel 5 lid 1; en
- f. toerisme gerelateerde leefbaarheid: de aspecten van een wijk die direct of indirect door (concentraties van) bezoekers kunnen worden beïnvloed, zoals verder gespecificeerd in artikel 5 lid 2.

Artikel 2 Bandbreedte toeristenovernachtingen

De bandbreedte wordt vastgesteld op 10 en 20 miljoen toeristenovernachtingen per jaar, waarbij respectievelijk 12 en 18 miljoen toeristenovernachtingen per jaar als signaalwaarden gelden.

Artikel 3 Waarborgen bandbreedte

1. Het college informeert de raad jaarlijks vóór 1 juni over:
 - a. het aantal toeristenovernachtingen dat in het lopende en de twee daaropvolgende kalenderjaren wordt verwacht; en
 - b. het aantal toeristenovernachtingen dat in het voorafgaande kalenderjaar heeft plaatsgevonden.
2. Indien het verwachte aantal toeristenovernachtingen van het laatste geprognostiseerde kalenderjaar buiten de signaalwaarden valt, doet het college de raad binnen zes maanden een voorstel voor een beleidsnota over de wijze waarop het aantal toeristenovernachtingen binnen de bandbreedte wordt gebracht of gehouden in de geprognostiseerde periode van drie jaar.
3. De raad neemt binnen drie maanden een beslissing over het al dan niet vaststellen van de definitieve beleidsnota, inclusief eventuele amendementen en/of moties.
4. Een beleidsnota bevat ten minste:
 - a. de maatregelen die het college neemt om het aantal toeristenovernachtingen binnen de bandbreedte te brengen of houden, waarbij ten minste wordt ingegaan op:
 - i. de mogelijke regulering van het aantal toeristenovernachtingen in woningen die incidenteel voor korte tijd toeristisch worden verhuurd;
 - ii. de mogelijke regulering van het aantal toeristenovernachtingen met behulp van de toeristenbelasting;
 - iii. alle overige, relevante maatregelen die het college kan nemen om het aantal toeristenovernachtingen te reguleren;
 - b. de verwachte impact van maatregelen op:
 - i. het aantal toeristenovernachtingen in de geprognostiseerde periode van drie jaar; en
 - ii. de begroting van de gemeente.

Artikel 4 Toezicht dagbezoeken

1. Het college informeert de raad jaarlijks vóór 1 juni over:
 - a. het aantal dagbezoeken dat in het lopende en de twee daaropvolgende kalenderjaren wordt verwacht; en
 - b. het aantal dagbezoeken dat in het voorafgaande kalenderjaar heeft plaatsgevonden.
2. Het college kan de raad binnen zes maanden een voorstel voor een beleidsnota doen over de wijze waarop het aantal dagbezoeken zal worden gereguleerd in de geprognostiseerde periode van drie jaar.
3. De raad neemt binnen drie maanden een beslissing over het al dan niet vaststellen van de definitieve beleidsnota, inclusief eventuele amendementen en/of moties.
4. Een beleidsnota bevat ten minste:
 - a. de maatregelen die het college neemt om het aantal dagbezoeken te reguleren, waarbij ten minste wordt ingegaan op:
 - i. de invloed van de gemeente op het volume van dagbezoeken en toeristenovernachtingen binnen de MRA;
 - ii. de mogelijke regulering van het aantal dagbezoeken met behulp van de gemakkelijkhedenretributie; en
 - iii. alle overige, relevante maatregelen die het college kan nemen om het aantal dagbezoeken te reguleren.

Artikel 5 Toeristische draagkracht wijken

1. De toeristische druk per wijk wordt tweejaarlijks bepaald ten minste op grond van:
 - a. het aantal woningen dat wordt aangeboden voor vakantieverhuur per 1000 inwoners;
 - b. het aantal coffeeshops per 1000 inwoners;
 - c. het aantal stoepen met minder dan 1,5 meter loopruimte;
 - d. het aantal attracties;
 - e. de hotelcapaciteit; en
 - f. het overige toeristisch aanbod per km².
2. De toerisme gerelateerde leefbaarheid wordt tweejaarlijks bepaald ten minste op grond van een enquête, waarbij ten minste wordt onderzocht op welke wijze bewoners de volgende aangelegenheden ervaren in hun wijk:
 - a. de onveiligheidsbeleving index;
 - b. de overlast door vervuiling;
 - c. de overlast door toeristische verhuur van woningen in directe woonomgeving;
 - d. de overlast door mensen onder invloed van alcohol en/of andere verdovende middelen op straat;
 - e. het aanbod van winkels voor dagelijkse boodschappen; en
 - f. de sociale cohesie.
5. Het college doet de raad een voorstel voor een beleidsnota over de verdere invulling van de begrippen toeristische druk en toerisme gerelateerde leefbaarheid, en de wijze waarop aan de hand van deze begrippen de toeristische draagkracht wordt bepaald.

De raad neemt binnen drie maanden een beslissing over het al dan niet vaststellen van de definitieve beleidsnota, inclusief eventuele amendementen en/of moties.

Artikel 6 Waarborgen toeristische draagkracht

1. Het college informeert de raad tweejaarlijks vóór 1 juni ten minste over iedere wijk waarin de toeristische draagkracht onder druk staat.
2. Indien de toeristische draagkracht in één of meer wijken onder druk staat, doet het college de raad binnen zes maanden een voorstel voor een beleidsnota over het waarborgen van de toeristische draagkracht.
3. De raad neemt binnen drie maanden een beslissing over het al dan niet vaststellen van de definitieve beleidsnota, inclusief eventuele amendementen en/of moties.
4. Een beleidsnota bevat ten minste:
 - a. een overzicht van de wijk(en) waarin de toeristische draagkracht onder druk staat;
 - b. de maatregelen die het college neemt om de toeristische druk te doen afnemen in de betreffende wijk(en);
 - c. de maatregelen die het college neemt om de toeristische leefbaarheid te herstellen in de betreffende wijk(en);
 - d. de verwachte impact van de maatregelen op:

- i. de toeristische draagkracht van de betreffende wijk(en); en
- ii. de begroting van de gemeente.

Artikel 7

Deze verordening treedt in werking met ingang van de dag na publicatie in het Gemeenteblad.

Artikel 8

Deze verordening wordt aangehaald als **Verordening op toerisme in balans Amsterdam**

Ondertekening van de Verordening

Aldus vastgesteld in de raadsvergadering van 8 juli 2021

De plaatsvervangend voorzitter

Rik Torn

De raadsgriffier

Jolien Houtman

Toelichting op de verordening

Algemeen deel

In de kern is toerisme positief voor Amsterdam. Het draagt bij aan gezonde financiën, werkgelegenheid, culturele verrijking, levendigheid en aanzien van de stad. Er is echter een optimum. Vanaf een bepaald aantal bezoekers raakt de stad uit balans en worden de nadelen van toerisme groter dan de voordelen. Het college van burgemeester en wethouders wordt geacht actief in te grijpen wanneer de balans tussen de belangen van bewoners, ondernemers en bezoekers verstoord raakt of dreigt te raken.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 (Begripsomschrijvingen)

In dit artikel worden de begrippen omschreven. Voor de begrippen toeristische druk, toerisme gerelateerde leefbaarheid en toeristische draagkracht is zo veel mogelijk aansluiting gezocht op de omschrijvingen van deze begrippen in het rapport Toeristische draagkracht van wijken, meting 2019 van Onderzoek, Informatie en Statistiek. De term toerisme gerelateerde leefbaarheid is ontleend aan de term bezoeker gerelateerde leefbaarheid vanuit dit rapport. Deze term is in dit artikel omschreven als toerisme gerelateerde leefbaarheid, aangezien het zwaartepunt van de verordening ligt op het reguleren van (internationaal) toeristenovernachtingen. Niettemin heeft deze verordening eveneens betrekking op toeristen die niet overnachten in Amsterdam (dagbezoeken).

Artikel 2 (Bandbreedte toeristenovernachtingen)

In dit artikel is de bandbreedte vastgelegd. De bandbreedte is ingesteld om het college binnen die bandbreedte de ruimte te bieden een eigen koers te varen op de omvang van toerisme en om te voorkomen dat onvoorziene veranderingen in conjunctuur direct leiden tot verplichtingen voor het college. De signaalwaarden zijn vastgesteld om de kans te minimaliseren dat het aantal overnachtingen per jaar buiten de bandbreedte van 10 tot 20 miljoen overnachtingen zal vallen. De signaalwaarden fungeren als de onder- en bovengrens van het totaal aantal toeristenovernachtingen per jaar (resp. 12 en 18 miljoen), waarbinnen het college aan de raad geen maatregelen behoeft voor te stellen aan de hand van een beleidsnota. Valt het verwachte aantal toeristenovernachtingen van het laatste geprognoseerde kalenderjaar buiten de signaalwaarden, dan doet het college de raad (ingevolge artikel 3 lid 2) binnen zes maanden een voorstel voor een beleidsnota over de wijze waarop het aantal toeristenovernachtingen binnen de bandbreedte wordt gebracht of gehouden in de geprognoseerde periode van drie jaar.

Het is denkbaar dat onverwachte omstandigheden ertoe leiden dat het onmogelijk is het aantal toeristenovernachtingen binnen de bandbreedte te brengen of houden. Men denke aan bijzondere situaties zoals een ernstige crisis, of een onverwacht snelle of anderszins onvoorspelbare groei in de vraag naar toeristenovernachtingen. In bijzondere gevallen waarin het onmogelijk is het aantal toeristenovernachtingen binnen de bandbreedte te laten vallen,

wordt het college geacht maatregelen te treffen die het aantal toeristenovernachtingen zo dicht mogelijk bij de bandbreedte zullen brengen. Dergelijke gevallen dienen te worden toegelicht in een voorgestelde beleidsnota aan de raad.

Onder bepaalde omstandigheden kan het van belang zijn om de bandbreedte en/of signaalwaarden te wijzigen. Dit is een politieke keuze die een wijziging van de verordening vergt, en daarmee een meerderheid in de gemeenteraad vereist. Het is denkbaar dat bewoners nauwelijks negatieve effecten van toerisme ondervinden, terwijl het aantal toeristenovernachtingen niet binnen de bandbreedte valt. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen als de toeristische druk zich verdeelt over meerdere wijken, als er een ander type toerisme wordt vormgegeven in de stad waar bewoners zich prettiger bij voelen, of als de meest overlastgevendende toeristen de stad niet langer massaal opzoeken. Anderzijds kan het ook meer voor de hand liggen om de bandbreedte naar beneden toe bij te stellen als de toeristische draagkracht in meerdere wijken consequent onder druk staat, terwijl de dan geldende bandbreedte niet wordt overschreden. Met andere woorden is het van belang om de bandbreedte en de signaalwaarden aan te sluiten bij de ervaring van de Amsterdammers. Artikel 5 voorziet er dan ook in dat de toeristische draagkracht per wijk tweejaarlijks wordt gemeten.

Artikel 3 (Waarborgen bandbreedte)

Het eerste lid van artikel 3 voorziet in een verplichting voor het college om de raad jaarlijks over het aantal toeristenovernachtingen en het verwachte aantal toeristenovernachtingen te informeren. Als het verwachte aantal toeristenovernachtingen van het laatste geprognoseerde kalenderjaar buiten de signaalwaarden valt, moet het college op grond van het tweede lid een voorstel voor een beleidsnota aan de raad sturen.

Volgens lid vier behandelt een beleidsnota tevens de mogelijkheid om het aantal toeristenovernachtingen te reguleren met behulp van de toeristenbelasting. Daarnaast wordt in een behandelnota behandeld de mogelijke regulering van het aantal toeristenovernachtingen in woningen die incidenteel voor korte tijd toeristisch worden verhuurd. Verder wordt het college geacht alle andere maatregelen te onderzoeken die kunnen worden ingezet om het aantal toeristenovernachtingen binnen de bandbreedte te brengen of houden.

De toeristenbelasting wordt separaat benoemd, aangezien het aantal toeristenovernachtingen in theorie, onvoorziene omstandigheden daargelaten, volledig kan worden gereguleerd door middel van een aanpassing van de toeristenbelasting. Een hogere dan wel lagere toeristenbelasting zal (bij een juiste verhoging dan wel verlaging) immers leiden tot een respectievelijk hogere dan wel lagere overnachtingsprijs voor de consument en deze hogere dan wel lagere overnachtingsprijs zal op zijn beurt leiden tot een respectievelijk lagere dan wel hogere vraag naar overnachtingen.

Gemeenten kunnen autonoom de hoogte van de toeristenbelasting vaststellen, zoals bevestigd in 2018 door de regering aan de hand van gestelde Tweede Kamervragen. De regering stelt hierbij "dat het van belang is dat gemeenten maatwerk kunnen bieden in de aanpak van specifieke uitdagingen, zoals lokale drukte. Het hiervoor benodigde maatwerk kan onder andere middels de autonomie op het gebied van de lokale heffingen worden bewerkstelligd." 1 De toelichting van de verordening die betrekking heeft op de 1 Beantwoording Tweede Kamervragen van de leden Lodders en Aartsen (beiden VVD) over het bericht Nieuwe belasting op attracties voor dagjesmensen' (kenmerk 2018Z20904). toeristenbelasting luidt als volgt over de doelstelling en de mogelijkheden tot differentiatie van de toeristenbelasting: "De wetgever heeft ten aanzien van de toeristenbelasting expliciet aangegeven dat differentiaties met betrekking tot de overnachtingsprijs aanvaardbaar zijn. Voor toepassing van differentiatie geldt dat deze niet mag leiden tot strijdigheid met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Van strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel zal niet snel sprake zijn, aangezien de toeristenbelasting meerdere doeleinden heeft, te weten: opbrengst verwerven en regulering."

Artikel 4 (Toezicht dagbezoeken)

Op grond van artikel 4 heeft het college een verplichting om de raad jaarlijks over het aantal dagbezoeken te informeren. In het tweede lid is opgenomen dat het college de raad een voorstel voor een beleidsnota kan doen. Het vierde lid regelt wat er in dat kader in ieder geval moet worden opgenomen in een beleidsnota.

Artikel 5 (Toeristische draagkracht)

In zowel artikel 1 als artikel 5 is uitgewerkt dat het begrip toeristische draagkracht de toeristische druk per wijk en de toerisme gerelateerde leefbaarheid omvat. Het eerste lid van artikel 5 regelt daarbij op welke wijze de toeristische druk in een wijk moet worden bepaald.

Dit gebeurt aan de hand van objectieve gegevens. In het tweede lid is invulling gegeven aan het begrip toerisme gerelateerde leefbaarheid. Dit betreft een subjectieve maatstaf. De begrippen zijn voor een groot deel geconstrueerd in het licht van het rapport Toeristische draagkracht van wijken, meting 2019. Er dient zoveel mogelijk aansluiting te worden gezocht op (eventuele updates van) dit rapport, voor zover dit rapport relevant is in het licht van het doel en de benaderingswijze van deze verordening. Slechts niet-behandelde onderwerpen in dit rapport of onderwerpen die afwijken van de benaderingswijze van deze verordening, behoeft het college te (laten) onderzoeken. Zo kan dubbel werk worden voorkomen en kan de toeristische draagkracht in verschillende jaren met elkaar worden vergeleken. Ten minste op één punt is de benadering van de methodiek vanuit voornoemd rapport anders dan die van deze verordening. In het rapport worden toeristische druk en toerisme gerelateerde leefbaarheid in een wijk bepaald op basis van relativiteit, dat wil zeggen de toeristische druk en toerisme gerelateerde leefbaarheid in een wijk worden bepaald ten opzichte van andere wijken binnen de gemeente. De wijken worden op basis van deze methode verdeeld in vier kwadranten. Het kwadrant toont de positie van wijken ten opzichte van elkaar, maar geeft geen volledig beeld van de waarde van de toeristische druk of ervaringen van bewoners. Voor toepassing van deze verordening wordt dit onwenselijk geacht. Om deze reden is in het vierde lid geregeld dat het college de raad een beleidsnota aanbiedt over de concrete invulling van de begrippen toeristische druk en toerisme gerelateerde leefbaarheid.

Bij de concrete invulling van het begrip toerisme gerelateerde leefbaarheid, zoekt het college zoveel mogelijk aansluiting bij de resultaten van de tweejaarlijkse enquête onder de bewoners in de betreffende wijk(en). Hierbij is het uitgangspunt dat bewoners over het geheel genomen op het moment van de enquête niet de ervaring hebben of verwachten op te doen dat het toerisme een onaanvaardbaar effect heeft op de leefbaarheid in hun wijk.

Artikel 6 (Waarborgen toeristische draagkracht)

Op grond van artikel 6 heeft het college een verplichting om de raad tweejaarlijks te informeren over de toeristische draagkracht van iedere wijk. Het college heeft bovendien een inspanningsverplichting om de toeristische draagkracht in alle wijken te waarborgen. In dat kader is in het tweede lid opgenomen dat het college de raad een voorstel voor een beleidsnota moet doen als de toeristische draagkracht in één of meer wijken onder druk staat. Het vierde lid regelt wat er in ieder geval moet worden opgenomen in een beleidsnota. De inzet is dat het college alle noodzakelijke stappen moet nemen om de toeristische draagkracht te herstellen.